中央研究院近代史研究所集刊
第94期（民國105年12月），41-76
©中央研究院近代史研究所

積弊與時弊：乾隆初期甘肅倉儲的經營（1736-1755）*

張繼瑩**

摘　要

本文以甘肅為例，針對乾隆初期的倉儲制度進行個案性探討，並透過此一個案說明地方官如何運用一統的制度，去回應地方與王朝所面臨的現實問題。乾隆初期甘肅地方官必須面對如下的情境：其一、軍事行動減緩後對甘肅市場產生的效應；其二、全國糧食政策變化過程使甘肅倉儲運作左右支絀；其三、地方督撫、户部與皇帝因為各懷施政目的，因此推出的政策並不一定利於地方倉儲的運作，由此構成甘肅倉儲的積弊與時弊。地方官以爭取買補銀兩作為解決倉儲弊病的政策，為了爭取皇帝與户部的支持，地方官試圖排除軍事的影響，調整區域的倉儲重點，使糧食更容易收入倉庫，並以各種方法延續買補的政策。然而，皇帝與户部謀求全國一致的政策目標，卻也成為地方倉儲不利的因素，以至於地方官在面對倉儲難題時，同時也要顧及户部與皇帝的意見，有時甚至運用奏事技巧扭轉他們的想法與決定。地方官雖然運用一統的制度解決當時的積弊與時弊，但同時也因為權宜行事而埋下王朝腐敗的遠因。

關鍵詞：倉儲、乾隆初期、甘肅、買補

---

* 本文曾於中央研究院明清推動委員會舉辦之「2015年明清研究國際學術研討會」宣讀，獲學者專家提供相關建議；中研院近史所賴惠敏教授、國史館李佩蓁助修、國立政治大學歷史系許富翔博士，於本文寫作期間提供資料建議、協助製作圖表；並蒙匿名審查人惠賜寶貴意見，謹此一併致上由衷感謝。
收稿日期：2016年5月23日，通過刊登日期：2017年1月13日。

** 中央研究院歷史語言研究所博士後研究員

一、前　言

經營西北邊陲是清史研究中重要的課題。甘肅處於連接新疆、青海的位置上，無論平時、戰時皆是溝通清朝與中亞間的要道，素來為統治者所重視。康雍乾三朝用兵西陲，甘肅皆是屯兵、輸運糧餉的重要地區，因此甘肅的倉儲運作牽動著統治西陲各個方面。

然此特殊區域的倉儲制度，卻曾發生震驚朝野的貪汙案，例如「王亶望（?-1781）捐監冒賑案」的涉案官員，利用捐監收穀的機會中飽私囊，並且隱瞞多年。[1]學者曾從三個方面解釋甘肅日常政務包藏貪汙的原因，其一認為乾隆皇帝自詡寬嚴並濟的統治優點，反而使臣下生僥倖之心，故而大膽貪汙；[2]其二分析官僚結構的研究指出，清廷出於軍事、戰略等考量，調整甘肅行政機能與管理官員，使得總督、巡撫與下級官員連結成緊密的「集團」，因而構成犯罪的基礎；[3]其三將注意力放在官員的行為，認為甘肅省官員的貪污行為都與前期各種權宜性的徵糧手段有關。[4]簡言之，甘肅的地理位置、乾隆皇帝的統治態度以及官員的權宜性手段都可能是造成貪污行為的誘因。

1　乾隆四十六年（1781），甘肅發生「王亶望捐監冒賑案」，此弊案牽涉地方各層級官員，且貪污金額甚鉅，震驚朝野。冒賑案的主角王亶望，山西臨汾人，江蘇巡撫王師之子，乾隆三十九年（1774）任甘肅布政使，慫恿陝甘總督勒爾謹上奏重啓捐監，以實糧倉，補充災賑用去的倉糧。但在執行時改收糧為收銀，並中飽私囊。甘肅全省官員皆有涉案，並成為甘肅官場私下的慣例。乾隆四十六年甘肅回變，阿桂領軍至此才揭發這樁弊案。該案牽涉總督、布政使及以下道、州、府、縣官員百餘人，是乾隆後期重大的貪汙弊案。中國第一歷史檔案館編，《乾隆朝懲辦貪污檔案選編》（北京：中華書局，1994）。

2　高翔，《康雍乾三帝統治思想研究》（北京：中國人民大學出版社，1995），頁 391-399。

3　郭成康，《18 世紀的中國與世界：政治卷》（瀋陽：遼海出版社，1999），頁 271-390；關於甘肅行政管轄區域及其特殊性另見 R. Kent Guy, *Qing Governors and Their Provinces: The Evolution of Territorial Administration in China, 1644-1796* (Seattle: University of Washington Press, c2010), pp. 215-220.

4　Peter C. Perdue, *China Marches West: the Qing Conquest of Central Eurasia* (Cambridge, Mass.; London, England: Belknap Press of Harvard University Press, 2005), pp. 365-370. Elif Akcetin, “Corruption at the Frontier: The Gansu Fraud Scandal,” (Ph. D. disseration, University of Washington, 2007), pp. 97-126.

值得深思的是，上述三種誘因，初衷都是爲了革除或防止弊病。可是當王朝在解決「積弊」的同時，似乎無法防止衍生「時弊」，久之又形成新的「積弊」。本文無意去辨析甘肅倉政中「積弊」與「時弊」的絕對分別，亦非描述兩者的循環關係；而是要藉由「積弊」與「時弊」交互出現的過程，來討論乾隆朝地方官員如何運用既定的倉儲制度，去回應地方與王朝所面臨的現實問題。

乾隆初期，甘肅地方官員最少要面對三條歷史脈絡形成的問題。其一、軍事行動減緩後對甘肅產生的效應。乾隆皇帝登基後，與準噶爾的關係較爲和緩，直到乾隆二十年（1755）才正式發兵再起戰爭。[5]軍情緩和雖然減低後勤地區的壓力，但地方的情況卻遠比戰時複雜。過去因爲軍需而產生的市場隨著駐軍撤離而消失，如何活絡市場成爲地方官首要的挑戰。此外，地方存在許多戰時應急的行政習慣，其中不少違犯法制，在戰後便成爲中央亟欲剔除的弊病。因此，乾隆即位之初的甘肅倉政，即有恢復市場與整肅官箴的雙重目的。

其二、全國政策變化過程使甘肅倉儲運作左右支絀。現今的研究指出，乾隆皇帝相當重視全國倉政，[6]他能體會糧食儲量充足才能有效平抑物價與接濟民食，[7]因此乾隆三年（1738）時將甘肅倉儲糧量由 88 萬石增加至 328 萬石。但在乾隆十年至十三年間（1745-1748），皇帝又懷疑過高的倉儲量與過多買補造成糧價持續上升，故在許多省分推行降低倉儲量，並以捐監代替買補的政策。[8]過去學者都注意到甘肅因爲地處前線而保住 328 萬石的儲量，卻沒有關

---

5 莊吉發，《清高宗十全武功研究》（臺北：國立故宮博物院，1982），頁 9-64。

6 Pierre-Etienne Will & R. Bin Wong, *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China,1650-1850* (Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan,1991), pp. 141-193. 亦見魏丕信（Pierre-Etienne Will）著，徐建青譯，《18 世紀中國的官僚制度與荒政》（南京：江蘇人民出版社，2006），頁 152-174。

7 倉儲量與倉儲功能的關係，詳見王國斌（Wong, R. Bin）著，李伯重、連玲玲譯，《轉變的中國：歷史變遷與歐洲經驗的局限》（南京：江蘇人民出版社，1998），頁 123-130。Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century* (Seattle: University of Washington Press, 1960), pp. 144-183. 劉翠溶、費景漢，〈清代倉儲制度功能初探〉，《經濟論文》，卷 7 期 1（1979 年 3 月），頁 1-29。

8 全漢昇，〈乾隆十三年的米貴問題〉，收入慶祝李濟先生七十歲論文集編輯委員會編，《慶祝李濟先生七十歲論文集》（臺北：清華學報社，1965），上冊，頁 333-352。岸本美緒，《清代中国の物価と経済変動》（東京：研文出版，1997），頁 303-304。Helen Dunstan, *State or Merchant?:*

注其獲糧的方式其實歷經多次變化，以至於倉儲事務反而成爲地方政府的燙手山芋；官員只得不斷依違制度，以應付倉儲高額的現實，所謂的「權宜性」於焉產生。

其三、中央與地方對倉政的討論，夾帶其各自的目的。鄧海倫（Helen Dunstan）指出倉儲減額爭論的過程中，戶部、御史或地方官雖然發表支持倉儲減額的言論，但其背後各有意圖。他們在不同的情境下支持倉儲減額，實際上所欲求的效果並不一定作用於倉儲或糧價的變化，而是針對商業、軍費調度或者社會風氣等問題。這使得倉儲政策的奏報經常充滿弦外之音，單一政策儼然具有牽一髮而動全身的效用，造成其他事務隨著倉儲政策的調整而變動。[9]故而，本文所討論的甘肅倉政及其「權宜性」議題，不僅是地方官員單方面施政的結果，還可以進一步反映清代政治文化的特色與限制。

由上述三條歷史脈絡約略可以勾勒出乾隆初年「積弊」與「時弊」的內涵。所謂「時弊」即是當下的倉儲問題，包括當時官民普遍感受的地方市場蕭條；廣泛出現的糧價飆升現象；官員爲了買足倉糧而採取權宜性的非法手段，以及對倉糧匱乏及滿額的雙重憂慮。「積弊」則相對於「時弊」，指前朝軍事活動所遺留的歷史問題、政策變動形成的成例，以及政治文化所引發的效應。官員如何運用固定的倉儲制度，回應複雜而多端的現實狀況，並使各種「權宜性」的做法既符合制度也符合政治現實。

本文分成三大部份討論「積弊與時弊」。首先述及乾隆初年戰事由緊張至緩解過程的倉儲問題。其次，說明元展成（?-1744）與黃廷桂（1690-1759）兩位巡撫面對的「積弊與時弊」，及其解決弊病後產生的影響，乃至往後倉儲經

Political Economy and Political Process in 1740s China (Cambridge: Harvard University Asia Center, 2006), pp. 355-356. 捐監對於西北的作用另見許大齡，《清代捐納制度》（臺北：文海出版社，1978），頁 26-29。

9 吳秀良的研究已經提示清朝奏摺中所呈現的訊息相當多元，可以看出官僚結構、運作過程以及個人動機等問題。鄧海倫所舉萬年茂的例子即是相當經典的討論，見 Silas H. L. Wu（吳秀良）, *Communication and Imperial Control in China: Evolution of the Palace Memorial System1693-1735* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970), pp. 4-5. Helen Dunstan, *State or Merchant?: Political Economy and Political Process in 1740s China*, pp. 276-278.

營的走向。最後，以甘肅爭取買補爲線索，討論官員如何引導決策者立場，以達成支持特定倉儲政策背後目的。本文討論的斷限結束於乾隆二十年，學者認爲整體清代倉儲制度至此已然完備，且從地區備荒的功能轉向與國家財政政策連結。[10]而甘肅市場在經過征伐準噶爾之役後，也一改前期糧食市場的運作情況，轉而快速與中原市場結合並且經歷貨幣化的過程。[11]無論是從普遍或者地區的意義來看，乾隆二十年都是重要的分水嶺。但本文提出更具體的理由是，乾隆十九年（1754）甘肅倉糧已經超過額定藏量，且次一年乾隆皇帝即決定用兵準噶爾，甘肅又開始承受後勤壓力，各地的協濟，以及以軍需爲先的糧食政策再次主導甘肅倉政，部份的情況又回到乾隆初年的改革原點，一如「積弊與時弊」的循環。以下，即由「積弊與時弊」的來源開啓本文的討論。

一、積弊與時弊的來源

康雍以來用兵西陲，甘肅地方官員必須面對軍情急迫，以及各種資源缺乏的挑戰。在此狀況下，官員爲了完成施政目標採用不少偏離制度的權宜之計，並得到中央的默許。戰爭帶給地方壓力，同時也成爲地方行政的保護傘。然而，乾隆皇帝登基以後，中央與地方對於戰爭所遺留下來的影響，逐漸有不同看法。因此，乾隆初期治理甘肅時需處理的問題更爲複雜。

（一）戰爭：壓力與保護傘

甘肅位於清王朝聯繫中亞、西藏的重要戰略要點。因此，當西陲發生戰事，甘肅即成將士往來的必經之途，亦是供給前線軍需的後勤基地。中央透過「協

10 星斌夫，《中国社会福祉政策史の研究：清代の賑済を中心に》（東京：国書刊行会，1985），頁 126-134、198。

11 Peter C. Perdue, “The Qing State and the Gansu Grain Market, 1739-1864,” in Thomas G. Rawski and Lillian M. Li, eds., *Chinese History in Economic Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1992), pp. 100-125. Peter C. Perdue, *China Marches West: the Qing Conquest of Central Eurasia*, pp. 358-377.

濟」制度調配前線軍需，[12]但原本作爲「承協省分」的甘肅，在制度執行不久後即難以負擔，轉由山西省代替。[13]爲了使甘肅能夠順利發揮輸送軍餉的功能，協濟各省在支援前線時，亦需同時支援甘肅的用度。[14]雖然省內運兵與運糧都有一定的規制與要求，[15]但戰情瞬息萬變，甘肅即使收到協濟的資助，也經常因運送軍需而陷入財政困窘的情況。[16]

甘肅地方官除了面對財政匱乏與前線吃緊的狀況外，在支出各種錢糧時，亦受奏銷制度監管。清代自實施奏銷制度後，地方官不能擅自動用地方經費，一切支出只能按照賦役全書的常例，或是題請戶部批准，故而戶部具有審核地方政府收支的權力。若地方官員收支不合成例，即行「部駁」，此時地方官必須重行造冊報部。[17]官員爲求能順利奏銷，往往在造冊時即少報開支，或者經部駁後接受「據實核減」的建議，以至於地方開支出現不合事實的現象。伴隨奏銷出現的兩個現象相當值得注意，其一、地方官爲配合奏銷，壓縮實際支出避免「部駁」，以至於經常出現苛扣之事。特別是運轉軍需時的運輸費用原本就定額不足，加上官方刻意節省經費，於是「賠累」、「科派」問題層出不窮，康雍以來的戰事中這類問題的出現更爲頻繁。[18]其二、各種軍需奏銷曠日廢時，

12 雍正三年（1725），山西、河南、直隸、山東協濟甘肅成爲定制。清高宗敕撰，乾隆朝《大清會典則例》收入《景印文淵閣四庫全書》（臺北：臺灣商務印書館據國立故宮博物院藏本影印，1983），卷 36，〈田賦 3〉，頁 10a-b。

13 〈戶部題本〉，《中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案》（以下簡稱《內閣大庫》）（臺北：中央研究院歷史語言研究所藏），檔號 185074-003，康熙三十年三月八日。〈戶部題本〉，《內閣大庫》，檔號 001656-001，康熙三十五年三月十五日。

14 〈甘肅巡撫許容揭本〉，《內閣大庫》，檔號 011104-001，雍正七年十一月十四日。

15 軍隊行進與軍需運輸主要依賴臺站制度。賴福順，《乾隆重要戰爭之軍需研究》（臺北：國立故宮博物院，1984），頁 53-62。

16 〈甘肅巡撫許容揭帖〉，《內閣大庫》，檔號 044182-001，雍正九年六月二十四日。

17 劉志偉，〈略論清初稅收管理中央集權體制的形成〉，收入中山大學歷史系編，《中山大學史學集刊》（第一輯）（廣州：廣東人民出版社，1992），頁 121-124；陳鋒，《清代財政政策與貨幣政策研究》（武漢：武漢大學出版社，2008），頁 492。

18 陳鋒，《清代財政政策與貨幣政策研究》，頁 436-528。其中戰時奏銷多以甘肅的問題爲例。雍正七年（1729）的揭帖中引述的上諭，也是爲了解決類似的問題：「陝甘陋習，凡地方公事，亦有於事後科派百姓者。此次軍需等項悉用公帑公項辦理，絲毫不使累及官民，著該督撫再行曉諭」，參見〈甘肅巡撫許容揭帖〉，《內閣大庫》，檔號 007685-001，雍正七年二月十三日。

從支出到核准拖延甚久，導致虛懸的數字一直存在甘肅的財政運作中，即使到乾隆初期都還未處理完畢，許多支出必須挪用其他款項暫時墊賠。[19]

當此現象普遍存在於甘肅政界後，中央與地方審理因公挪用及霉爛倉穀的官員犯贓案件時，開始出現彈性的判決。這些彈性的法源來自於康熙五十九年（1720）「開復」的補充條例，該條例規定官員若能於一年內賠補虧欠之數，即以原職起復。[20]最晚在雍正五年（1727），甘肅省已實際運用此例，以處理官員支應前線事務所出現的弊病。例如平番縣參革知縣施拱秀，被參以虧空的罪名，原參者認爲他虧空採買粟米與民還籽粒；但調查後發現這是因爲輸送軍糧時的折耗以及因應特殊狀況，造成「以公挪公」，並非虧蝕。且許多看來是虧空的現象，其實都是因爲未能及時完成供應軍需任務，以及糧食支應保存不善造成，並非貪汙的惡行，因此援引此例。[21]

出現這類判例，說明當時官員違法已經被認爲是情有可原，且當類似的事件屢見不鮮後，[22]每位官員可能都有一兩件案底。雍正八年（1730）甘肅巡撫許容向皇上謝恩，感謝雍正皇帝寬宥甘肅省內所有降罰之案，這些降罰案件多數都與軍需供應有關。[23]寬免的政策無疑是認可官員在軍需供應時所進行的「權宜之計」，[24]這也使得戰爭成爲官員失職的保護傘，以「戰時」、「軍需」作爲藉口，總能夠獲得中央的同意與寬免。這種現象一直延續到乾隆初年。

（二）市場與倉儲的視野

乾隆皇帝登基以後，與準噶爾維持短暫和平，而戰情變化則影響甘肅倉儲的政策與糧食市場的經營。首先，大量軍隊撤離前線，使得軍需創造的市場頓

---

19 截至乾隆三年（1738），仍有相當數量雍正軍需奏銷案未完。因此，在三年時戶部曾經統整從前未完之案，一次辦理。〈戶部尚書奏本〉，《內閣大庫》，檔號 024533-001，乾隆三年七月十七日。

20 清世宗敕編，雍正朝《大清會典》（臺北：文海出版社，1994-1995），卷 34，〈戶部・賦役四〉，頁 31b-32a。

21 〈護理甘肅巡撫印務布政使鍾保題本〉，《內閣大庫》，檔號 121917-001，雍正五年日月不詳。

22 〈甘肅巡撫許容揭帖〉，《內閣大庫》，檔號 010783-001，雍正八年二月十七日。

23 〈甘肅巡撫許容揭本〉，《內閣大庫》，檔號 010244-001，雍正八年七月二十三日。

24 相類似的例子可見〈甘肅巡撫許容揭本〉，《內閣大庫》，檔號 011052-001，雍正八年八月二十日；〈甘肅巡撫許容揭本〉，《內閣大庫》，檔號 010911-001，雍正十年四月二十九日。

時陷入蕭條。時兼甘肅巡撫的川陝總督劉於義（1675-1748），曾以「歲欠乏食之虞，豐年熟荒之累」描述甘肅的市場。之所以豐年亦有荒年感，主要是因爲「目下軍需停止，商販寥寥，戶民又別無生理。糧多銀少，一切需用各物，易換無眥，此熟荒之累」。[25]劉於義的論述雖有豐歉之別，但「乏食」、「熟荒」的主因都與缺乏商人有關，以至於災時缺少商人糶賣米糧，豐年亦無人收購。因此，官府當下重要的工作在於創造替代軍需的市場。

再者，自康雍以來的戰事，大量消耗地方儲糧。王朝平糶、出借與賑濟的政策都必須藉倉儲制度，達成平穩物價與供應民食的目的。由於糧倉存量關係到官府是否有能力平抑物價波動，[26]當時的地方官員已經意識到倉儲空乏引發的糧食危機，是故只有填實倉儲才能應備急用。地方官的應對之道，就是由中央撥款進行大規模的買補。[27]且乾隆皇帝也預感西陲仍將有戰事，故亦相當重視甘肅的倉儲，他說：「軍需雖竣，而多儲蓄以備不虞，是極是之舉。」[28]

皇帝與地方官員對於倉儲作用的著眼點不盡相同，但皆需透過大規模買補來實現。因此，自乾隆皇帝登基起，部撥銀兩買補倉糧就成爲甘肅政務相當重要的一環。買補既創造新的需求，替代過去軍需市場，同時持續買補也將讓倉儲實滿，以供民食與戰時的後勤。

然而，在甘肅的自然條件下，官府進行買補需將空間對市場的影響納入考量。甘肅的自然空間中存在糧食生產區與需求區域不對等的問題，爲求平衡必須付出相當對價。甘肅地形東西狹長，清朝的官員大抵以黃河爲界區分「河東」、「河西」兩段，「河東」環境較佳生產較豐，「河西」貧瘠不易產糧。由於「河西」生產匱乏，而倉儲的需糧量大，較能吸引商人前往，但物以稀爲貴，糧價

25 〈署理甘肅巡撫仍署川陝總督劉於義奏報甘肅各屬派買糧石情形摺〉，《宮中硃批奏摺．財政類（以下簡稱硃批財政類）．倉儲》（北京：中國第一歷史檔案館發行微捲，1987），檔號 1103-017，乾隆元年十月二十八日。

26 劉翠溶、費景漢，〈清代倉儲制度功能初探〉，《經濟論文》，卷 7 期 1，頁 1-29。

27 〈川陝總督查郎阿等奏報預籌協濟倉糧之法以裕民食摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1102-042，乾隆元年五月九日。

28 〈署理甘肅巡撫仍署川陝總督劉於義奏報甘肅各屬派買糧石情形摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1103-017，乾隆元年十月二十八日。

加上運輸成本後，「河西」的糧價往往高於均價。官府買補的原則是低價買進，然而低價區多在「河東」，官員若從蘭州等地購糧，輸往「河西」，勢必加計高昂的運費。乾隆元年（1736）甘省買補倉糧的計畫是 14 萬餘石，官府權衡糧價與運輸成本後，決定就地採辦糧食，盡量減少官府東西向運輸的成本。[29]

上述市場與倉儲的操作模式，基本上成爲往後甘肅省官員經營的法則，連帶也使得河東、河西的市場和倉政各自區隔運作。乾隆二年（1737），甘肅巡撫針對河東、河西提出的 17 萬石買補計畫，得到戶部支持。[30]然乾隆三年至六年間（1738-1741）中央開始對隱藏在軍事理由背後的弊病進行整頓，期間甚至影響買補的政策。地方官員在革除積弊之餘，仍需滿足倉儲儲額，引發甘肅省內行政的困境。

二、買補的兩難

乾隆三年，甘肅倉儲貯額從 88 萬石提升至 328 萬石，[31]甘肅巡撫必須更積極籌措買補銀兩以及從捐監中取得糧石，但同時又要顧及中央所關心糧價、虧空以及制度程序等問題。乾隆三年至六年間，甘肅巡撫元展成即在此時空背景下展開倉儲的經營。

（一）控制買補銀兩

乾隆三年，乾隆皇帝曾與川陝總督查郎阿（?-1747）以及甘肅巡撫元展成交換經營甘肅倉儲的意見，當時兩位大臣的意見不外乎是提出如何打擊虧蝕的

29 〈署理甘肅巡撫仍署川陝總督劉於義奏報甘肅各屬派買糧石情形摺〉，《硃批財政類‧倉儲》，檔號 1103-017，乾隆元年十月二十八日。乾隆元年的採買計畫，皆從此奏摺整理歸納。須注意的是口外買糧數額爲額外派買，並不算在當年買補 14 萬石中。

30 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》（北京：中華書局，1986），卷 54，頁 905b，乾隆二年十月上乙未。

31 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報查明甘省倉存穀石數目摺〉，《硃批財政類‧倉儲》，檔號 1144-043，乾隆十三年九月二十日。這通奏摺簡述 328 萬石額度的來由，是從乾隆三年奏准施行的。

方法，[32]但這些意見僅反應一般官員所擁有的倉儲管理知識，而真正顯現出甘肅倉儲經營困難的內容，則是隱微在元展成解釋虧欠錢糧的奏摺中。他說：「查各員虧缺，蓋緣軍興以來，承買一切物件，以及差遣往來，承辦日久，那墊勢所必有。揆厥由來，既非侵蝕可比。況辦理軍需各項，總係與民交易，情甘自行虧空者，尚屬不忍累民之員」。乾隆皇帝並沒有否定元展成的說詞，因此他在硃批上說：「此見固是。限汝五年，緩緩料理，俟五年後，將此摺題奏。彼時若不清楚，朕必差人前往，徹底清查。恐汝亦不能免矣」。[33]表面上，乾隆皇帝同意延續雍正時期的做法，以寬免來處理倉儲的虧蝕與長期軍事活動所產生的積弊，可見中央與地方對於戰爭因素影響行政有一定的共識，但實際上戰爭的保護傘已經逐漸失去作用，中央正尋找時機處理戰時遺留的弊病。

同年寧夏發生嚴重震災，[34]中央利用此機會著手去除積弊的行動。寧夏素稱甘肅的糧產區，卻因爲災害的關係，一變爲缺糧之地。這對整體糧產不足的甘肅，無疑是雪上加霜。倉儲制度規定，賑災用盡倉儲，來年可「題明撥銀買補」，且災後糧價若高漲，地方官也可以動用平糶的盈餘採買或由藩庫存公銀支付買補與運費。[35]但是甘肅省賑災後，元展成題請部撥買補銀兩，卻遭到戶部拒絕。乾隆四年（1739），元展成再向戶部題請撥款 20 萬兩買補倉糧，仍遭戶部駁回。雖然目前無法看到元展成奏請撥款的原始檔案，但值得注意的是戶部駁文中指出，軍需問題只存在康雍時期，現今沒有大規模軍事調動，軍需不該成爲大規模買補的原因。由駁文推想，元展成可能在震災的理由之外，還用軍事之由加強買補的必要性。遭到部駁之後，元展成再次申請補強執行的必要性，他說本省用糧甚鉅，每年用在賑濟、借貸、平糶的糧數就有幾十萬石，必須進行買補才能平衡，但依然被戶部駁回。時至乾隆五年（1740），元展成奏請乾隆皇帝

---

32 〈甘肅巡撫元展成奏陳平糶買補倉穀事宜摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1106-010，乾隆三年一月二十四日；〈川陝總督查郎阿奏報遵旨敬籌平糶買補倉穀辦法以杜積弊摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1107-010，乾隆三年三月二十二日。

33 〈甘肅巡撫元展成奏陳勒限嚴催虧欠錢糧情由摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 0709-029，乾隆三年六月十八日。

34 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 83，頁 325b，乾隆三年十二月下丁未。

35 清高宗敕撰，乾隆朝《大清會典則例》，卷 40，〈積貯〉，頁 20b-21a。

支持買補，他聲稱無論戶部的理由爲何，都必須在西寧府、涼州、肅州以及省會等戰略要地進行少量買補。然而，乾隆皇帝以此事已經具題，要他靜待戶部的意見。[36]很顯然，乾隆皇帝支持戶部拒絕撥款買補，但並非放棄倉儲運作的策略，而是把問題的焦點集中在地方所提的軍事理由及其衍生的相關問題。

元展成無法用軍事說詞進行大規模買補，但他仍需維繫倉儲的正常運作，至此不得不轉向處理虧空，來取得銀兩與補充糧石。乾隆五年底，歸還虧空的限期截止前，元展成上奏參追不能補完缺額的州縣官員。[37]但他在另一報告中提到：寧夏府在震災中焚失各種案卷，所以現在只能透過殘卷以及布政使衙門的存案查核。[38]這兩則奏報所反映的是，兩年多來元展成處理倉儲的虧空實無進展。或者更應指出的是，中央凍結大筆買補銀兩後，甘肅的地方政府就無法再繼續輕忽各種積弊。此時，元展成必須思索，在沒有中央補助買補的情況下，如何補足倉穀的額數？當然不可避免地將有更多隱藏的問題被攤在陽光下。

（二）競買糧食的市場

乾隆初期西陲戰事稍歇，但甘肅省仍需維持常態駐守的八旗與綠營，他們的兵餉需求仍由地方供應。兵餉的發放分爲餉銀與餉米。八旗駐防與綠營的餉米發放時間並不相同，但餉米都有一定比例的折銀，折銀後士兵必須自行採購。綠營兵丁經常無法於市場上買足糧食，因此各省皆有出借米糧協助兵丁的事例，甘肅則是由常平倉穀借出。[39]由此可知，支放兵餉的規定，讓八旗、綠營的餉米與倉儲以及甘肅糧食市場聯繫在一起。

---

36 〈甘肅巡撫元展成奏報及時採買糧石以裕倉儲摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1114-037，乾隆五年十月二十四日。硃批提到「既經具題，應候部議可耳」，顯然元展成爲了解決多次遭部駁的僵局而上奏摺給乾隆皇帝。

37 元展成首先題參寧夏知府臧珊虧空。〈甘肅巡撫元展成題本〉，《內閣大庫》，檔號 071184-001，乾隆六年四月二十二日。

38 〈甘肅巡撫元展成奏報嚴催官員歸還虧空錢糧緣由摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1115-012，乾隆五年十一月二十八日。

39 〔清〕于敏中等纂修，乾隆朝《欽定戶部則例》（香港：蝠池書院出版有限公司，2004），卷 102-107，〈兵餉〉。

乾隆四、五年間，甘肅巡撫元展成數度請求 20 萬兩買補的計畫尚無結果，甘肅省倉儲的運作相當窘迫，連帶影響發放與支援銀米的能力，以至於軍糧採買也出現問題。以乾隆五年駐防涼莊滿兵的糧草籌集爲例，乾隆五年閏六月元展成聲稱當時糧價高昂，經費不足無法買到所需的物資。爲了解決兵食不足，提議先取明年的價銀採買。但是遭到戶部駁回，最主要的理由是：一年內重複採買，必定造成物價高漲。[40]

上述爭議引發更深一層的思考。從附圖 1 可見甘肅省麥、粟米、青稞以及糜子的季節高峰是在西曆的六月，若推算爲農曆月份大約是五、六月之間。[41]經過西曆六月的高峰後開始降價，至西曆十至十一月時又開始上升。乾隆五年閏六月是西曆的七月，[42]理論上元展成應該要收到價格下降的訊息，但是他卻向中央呈報價格居高不下，顯然在市場上有一些特殊的狀況出現。從附圖 2 季節低價期間平均糧價來觀察，從乾隆三年至乾隆七年（1742）以前，無論何種糧食在季節性低價時期，價格低點都有逐漸爬升的趨勢。這對於糧食的購買者而言，產生相當大的壓力。

在這個趨勢下，兵丁餉米折銀後買不到足夠糧食，官府買補也無法足數，地方官與兵丁無計可施的情況下，只能在下一年低價來臨時提早搶購糧食，季節性降價時期讓市場購買者趨之若鶩。然而甘肅市場並不是只有官府與兵丁在採購糧食，老百姓也是市場上的消費者之一。但在倉儲制度與兵丁購糧兩項制度與政策保護下的購買者，很可能在此時排擠百姓的購糧。

此時，甘肅巡撫經歷一連串請撥款項遭拒後，彌補倉糧缺口的方式開始出現制度外的運作。當官府買補正項不足時，與糧商之間就會從買賣關係變成「加派」、「派買」等強迫的手段，這都是中央所嚴禁的。[43]但在乾隆五年的情境下，

---

40 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 120，頁 760a，乾隆五年閏六月辛丑。

41 本文使用之計算方法與推估慣例依照陳春聲、謝美娥研究糧價的方法。見陳春聲，《市場機制與社會變遷：18 世紀廣東米價分析》（臺北：稻鄉出版社，2005）；謝美娥，《清代臺灣米價研究》（臺北：稻鄉出版社，2008）。

42 依據中央研究院兩千年中西曆轉換系統處理後，該日爲西元 1740 年 7 月 25 日。

43 清高宗敕撰，乾隆朝《大清會典則例》，卷 40，〈積貯〉，頁 20b-21a。

這些現象可能已經發生，因此當時的川陝總督尹繼善嘗試以特例來解決，他希望將積欠商民的銀兩記錄下來，再由中央撥派經費補償，戶部以不合例駁回尹繼善的建議。[44]尹繼善的建議就是要讓已然發生的「加派」與「派買」合法化，只是並未成功。

尋求解套的方案再一次失敗後，元展成再以軍事爲藉口，運用權宜之計繞過戶部的審核，變更省內經費轉作買補之用。他先把「茶價銀」變充公費，[45]並且試圖援引災後買補運費「於藩庫存公銀內酌量撥給」的規定，[46]提出動用公項運輸平、慶二府的糧食接濟寧夏兵食的計畫。但他不等戶部同意他的計畫，即下令動用「茶價銀」來抵充運費，將糧食運到寧夏。他的理由是：「兵糧緊急，不得不因時酌辦，勢難久候部覆」。[47]顯然，在中央扣住 20 萬買補銀兩後，甘肅巡撫以「軍事之名」進行變通，在既有制度中進行操作的手法，也開始呈現粗暴與強橫的傾向。

（三）包攬捐監

甘肅省失去部撥 20 萬兩挹注倉儲之後，元展成另一項補充倉糧的方法是運用「捐監」政策擴充倉穀的來源。乾隆三年，乾隆皇帝傳諭各省利用本地捐穀，就近收入倉儲。當時許多省分都認爲可行，[48]但甘肅官員認爲本省生產不足，若依靠省內捐監的效果相當有限，只有開放外省商人到甘肅捐監，這樣才能解決甘肅省缺糧的窘境。[49]此議施行後，至乾隆六年（1741）停止前，四年間總共收捐 1,001,591 石，[50]平均每年收穀 25 萬石。若對照元展成提出的買補規模，約略

---

44 〈戶部移會〉，《內閣大庫》，檔號 107730-001，乾隆五年十月二十四日。

45 〈甘肅巡撫元展成奏請將司庫現存節年茶價銀兩撥充公用等事摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1115-013，乾隆五年十一月二十八日。

46 清高宗敕撰，乾隆朝《大清會典則例》，卷 40，〈積貯〉，頁 20b-21a。

47 〈甘肅巡撫元展成題本〉，《內閣大庫》，檔號 070595-001，乾隆五年十二月十八日。

48 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 61，頁 7a-8a，乾隆三年正月下庚午；卷 69，頁 105b-106a，乾隆三年五月下己巳；卷 70，頁 124a，乾隆三年六月上癸未。

49 〈川陝總督查郎阿等奏陳甘省積貯常平倉穀事宜摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1107-034，乾隆三年五月十一日。

50 〈甘肅巡撫黃廷桂奏請變通捐監事例緣由摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1137-031，乾隆十一年十二月二十一日。此爲黃廷桂追溯外省捐監效益所提出的報告；依靠外省捐監充實倉儲的政

可抵部撥 20 萬兩買補銀。[51]然而，甘肅倉儲的糧食來源由捐監替代部撥銀兩後，反而造成鄰省糧食收入的壓力。

從全國各省糧食的流通狀況來評估，因各地豐歉不一，產量豐足的地區會吸引他省前來採購，像長江中上游地區各省的倉儲運作，除了要滿足本省倉儲額定數外，還有他省前來購買的競爭壓力。[52]甘肅以外省捐監補充倉糧時，行爲等同於往外省糧區購糧一樣。伍躍的研究已經注意到，甘肅省實施的外省捐監政策，吸引附近省分的商人往甘肅納捐，甚至讓附近省分的收入大減，因而蒙受損失。[53]元展成運作外省捐監的結果，也使御史對他的動機感到懷疑，乾隆四年監察御史參奏元展成利用賑災開捐，謀求己利。[54]

雖然元展成矢口否認，但是從各地調查報告卻發現，四川等地出現相當多山、陝商人包攬捐監的情況。四川地方的商民只需要將糧食交納給山、陝商人代辦，即可完成捐監，這或許就是甘肅吸引大量外省捐監的原因。乾隆五年時，江西、山西、四川等地都曾奏請禁止商民往甘肅捐監。[55]此時戶部趁各省捐監的混亂情況，上奏請禁捐納，並強調戶部捐監收銀較爲便捷，似乎有意用捐銀至戶部代替捐穀到地方。但乾隆皇帝特別降諭「仍准在部收捐折色，至於外省收捐本色之例，亦不必停」。[56]

然而御史已經將矛頭指向甘肅「包攬捐監」一事，乾隆六年御史又以甘肅地方匿賑不報爲由，指稱「各省赴甘納粟捐監者，皆被官吏包攬收銀，科派民間糴穀填補，穀價日增，民生益敝」。[57]當年七月份，類似的參奏持續出現，元

策，是西北窮困省分的特殊辦法。R. Bin Wong. “Qing Granaries and Late Imperial History,” in *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650-1850*, pp. 487-488.

51 以一兩換一石的標準推估。

52 Helen Dunstan, *State or Merchant?: Political Economy and Political Process in 1740s China*, pp. 202-205.

53 伍躍，《中國的捐納制度與社會》（南京：江蘇人民出版社，2013），頁 99-100。

54 〈甘肅巡撫元展成揭帖〉，《內閣大庫》，檔號 014115-001，乾隆四年五月二十八日。

55 〈戶部奏本〉，《內閣大庫》，檔號 024446-001，乾隆五年十二月二十四日。

56 〈戶部尚書海望爲請將各省捐監停止仍歸戶部辦理事奏摺〉、〈著重開戶部捐監之例並各省捐監亦不必停止事上諭〉，收入呂小鮮，〈乾隆三年至三十一年納穀捐監史料（上）〉，《歷史檔案》1991 年第 4 期，頁 14-15。

57 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 144，頁 1075b，乾隆六年六月上乙巳。

展成因此去職。[58]後續調查發現，指揮運作外省捐監政策的首腦確實是元展成，地方官員也眞的出現包攬與科派的貪贓情事，但最後查出涉嫌與官員貪污有關的監生卻只有 150 名。[59]若以當時捐監慣例，每名繳納 108 兩價值的糧石，那麼涉及違法的米糧收入最多不過 16,200 石，[60]這與四年收納百萬捐監糧石差距甚遠。很顯然，元展成依靠商人包攬外省捐監以確保收入，這筆收入足以替代部撥銀兩，但少數州縣官員卻趁機從中漁利，最終被御史放大其中的弊病，致使甘肅外省捐監告終。

中央忽略地方實際情況而推動或暫停政策，以至於所得之結果經常顧此失彼。官員表面上遵行帝國劃一的政策，卻在運作過程中發展出一套滿足地方需求的新辦法，這些辦法可能違背制度的原意，但行之有年後反而成爲制度的一部份。[61]須注意的是，元展成包攬捐監確實有違官箴，但若放在中央斷絕鉅額補助的脈絡下，或可理解爲現有的政策難以補足倉儲額數，因此巡撫被逼到必須使用違法手段，以維持最低倉儲量。他的違法手段並非起因於制度不良或私心自用，而是乾隆皇帝創造的特殊情境。雖然這樣的手法在往後乾隆皇帝的統治中亦能見到，[62]但由特殊情境所產生的效應似乎遠比原先的目的要來得深遠，因此更嚴重的問題緊隨而來，中央雖然靠著控制買補銀兩讓地方弊病現形，卻也留下拒絕部撥買補銀兩的成案。如何脫離成案束縛，以及改正被揭露的弊病，就成爲新巡撫的挑戰。

---

58 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 147，頁 1111b，乾隆六年七月下辛酉。

59 〈甘肅巡撫黃廷桂揭帖〉，《內閣大庫》，檔號 018718-001，乾隆七年一月二十一日。

60 以 108 兩價值的糧石作爲衡量標準是出自乾隆八年巡撫與戶部討論捐監的內容，並依照當時一兩銀購一石米的預估標準進行衡量。見〈甘肅巡撫黃廷桂奏爲糧價平賤請收捐穀摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1124-003，乾隆八年四月三日。

61 清代有許多類似的現象。例如曾小萍指出耗羨歸公後，雖然革除地方加耗的弊病，但是在經濟環境變化下，地方將火耗與養廉銀彌補各種虧空，至嘉慶時成爲定制。鄭振滿亦以福建爲例，探討地方爲了因應地方財政狀況，將養廉銀制度轉化成就廉攤捐的過程。曾小萍著，董建中譯，《州縣官的銀兩——十八世紀中國的合理化財政改革》（北京：中國人民出版社，2005），頁 247-282；鄭振滿，〈清代福建地方財政與政府職能的演變〉，收入氏著，《鄉族與國家：多元視野中的閩臺傳統社會》（北京：三聯書店，2009），頁 276-299。

62 Philip A. Kuhn, *Soulstealers: the Chinese Sorcery Scare of 1768* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990).

三、間期調整與解除買補限制

附表 1 中乾隆六年原載倉糧數字是 264 萬石，但至年底僅剩下約 152 萬石，總計缺額 112 萬石。這些短少的數字中有很大一部份是來自「被參各州縣虧空，並賑濟撥運，及乾隆元年、二、三、四、五等年及本年民借未還，平糴未買」。[63] 由此可知，乾隆五年以前的紀錄，其實包含未經清查的數字，有虛報之嫌。

乾隆六年底至十三年（1748）黃廷桂（1691-1759）接任巡撫，正好是倉儲量整體上升的時期（附表 1）。在這段期間裡，買補平均約占入倉糧的 47%，另 53%是從買補以外的管道進入倉儲。[64]但在停止捐監的狀態下，黃廷桂充實倉儲時必須避開引起糧價飆升的嫌疑，並使倉儲經營由虧轉盈。

（一）調整市場與制度

乾隆初期，甘肅季節性低價期間的糧價低點逐年升高（附圖 2），其成因可能相當複雜，但糧價造成官、兵排擠與欺壓百姓的社會現象，已經成爲黃廷桂解決前任積弊的重點。

乾隆六年十二月，黃廷桂上奏調整駐劄莊浪滿兵採買軍糧的運輸路線，以節省運輸費用。原先駐劄莊浪滿兵多在蘭州府河州採辦軍需，並由陸路運回糧食，經常產生商民幫賠運費的問題。黃廷桂重新規劃路線（附圖 3），改由河州經水路轉運蓮花河，再轉運焦家河，以節省運費。奏摺最後附帶提出：「河州每歲尚有供支綠旗兵糧，今蓮花、焦家糧石既經就近徵供滿兵之用，應於採辦滿兵糧價內按石扣銀，另買還倉，已備綠營兵供支」。[65]巡撫將河運路線等處

---

63 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報上年甘肅民數穀數摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1119-028，乾隆七年七月二十六日。

64 一份乾隆十二年討論倉儲問題的奏摺中提到，乾隆七年至十一年的買補總數爲 1,485,540 石。而附表 1 中乾隆七年至十一年「當年收入」的總數爲 3,140,472.68 石，由此可知，買補占糧石收入的 47%。參見〈甘肅巡撫黃廷桂奏報遵旨詳議採買倉糧緣由摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1140-028，乾隆十二年九月七日。

65 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報酌議辦理採運糧米摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1117-042，乾隆六年十二月二十一日。

額徵四千餘石糧，改成專供莊浪滿兵使用。官府收扣滿兵的餉銀，由官府買補還倉。經過黃廷桂的調整後，改變滿兵、綠營同時取用河州一地糧食的情況，兵丁退出糧食市場，市場僅剩下巡撫的買補與百姓零散的購買，官府並透過倉儲制度加以協調配置。接著，黃廷桂再提出由中央撥款補償過去官員挪墊以及拖欠商人的款項。[66]

另一方面，黃廷桂著手解決民欠的問題，促使收糧管道更爲暢通。民欠的來源有二，其一是徵收錢糧時本色未納的部份，其二是每年出借倉穀但百姓無法歸還的部份。上述兩項問題，表面上看來是百姓未依規定繳還，但實際上卻爲市場與制度之間的衝突。甘肅最易生產的作物主要是粟米與雜糧類的青稞、大麥，但這不是倉儲收納的主要糧色。舉例而言，每年開倉出借小麥給百姓後，來年百姓並非不願意歸還，而是必須出賣粟米、雜糧換買小麥。或許乾隆七年以前的高糧價，使官府認爲納銀償還較爲簡便，卻沒有想到百姓容易種植的作物雖然市場上價格高昂，但若以附圖 4 的年均價來看，在乾隆七年改變收糧制度前，小麥的價格都遠高於青稞等雜糧，很難以出售雜糧所獲銀兩與小麥價值相抵。粟米的價格雖然高於小麥，但因粟米爲主食，百姓只會把食剩的粟米投入市場，是故每年生產僅敷自給，能賣的粟米有限。若再遇歉收、強買、加派等事，雖然糧價甚高，卻也無餘糧可售，最終累積的欠糧變成爲數可觀的欠銀，[67]成爲另一種積弊。

黃廷桂認爲，徵收實物並調整徵收糧色是解決問題最快速有效的方法。原制規定一般民田採取每戶每石糧中可包含二斗大麥，而後更進一步擴大開放兼納青稞、大豆入倉，其比例大約是每石中可以納大麥二斗、青稞與大豆共四斗；[68]此

---

66 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 177，頁 277a，乾隆七年十月下丙午。

67 乾隆七年，甘肅省請求將過去百姓向官府借貸糧食的欠額加以蠲免，當時百姓無力還糧，官府即以銀一兩作糧一石的方式換算，改收銀兩。巡撫黃廷桂指出雍正十年至乾隆六年武威、平番、永昌、古浪、西寧、碾伯六縣，即累積了 80,873 兩，蘭、鞏、平、慶、寧夏五府也積欠 46,542 兩。參見〈甘肅巡撫黃廷桂奏請分年帶徵甘省民欠借糧摺〉，《硃批財政類．田賦—地丁》，檔號 0007-005，乾隆七年三月二十六日。

68 〈甘肅巡撫黃廷桂奏爲辦理甘肅額糧徵收事宜摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 0008-032，乾隆九年九月十二日。

外，前明衛所遺留的屯田也採取固定的收糧比例，每石收糧中粟米、大麥、豆類的比例爲 1：2：2。[69]這個政策推動後，各種積欠很快減少，部份倉廒甚至因此而收儲過剩，必須改徵銀兩來調劑。[70]甘肅省陸續出現倉儲改收銀兩的意見，反應出倉糧充盈，以及百姓的糧食可以不受控制，自由出售，顯然已經與乾隆初年時的狀況有所不同。

在推動這些調整政策的同時，糧價也漸趨和緩，即使乾隆十三年至十五年間（1748-1750）糧價再次高升，也未及乾隆七年前的價格高點（附圖 4），這可能是甘肅倉儲對糧價產生的平穩作用。[71]但黃廷桂在看到倉儲的效果之前，他必須先確保倉儲量足以支應穩定市場所需，以及達成 328 萬石的倉儲目標，這都與先前被凍結的部撥買補銀兩有著密切的關連。

（二）解除成案

中央與元展成之間對於買補銀兩的互動，無形中爲倉儲買補立下一個成案。在黃廷桂到任之前，甘肅省提出的買補計畫規模都很小，並且避免動用中央撥來的款項。[72]即使黃廷桂到任後，幾乎多數地區仍處於停買的狀態，僅有河西與戰備邊區進行少量買補。[73]爲了改變買補成案，黃廷桂在乾隆六年十一月時上奏，他主張採買糧食要依照農產上市的時間，以及監督州縣官員積極購買。乾隆皇帝的硃批：「有治人，無治法，惟在汝因時制宜行之」，[74]似乎有爲過去成案解套之意。

---

69 〈甘肅巡撫黃廷桂奏陳屯戶輸糧之累請通融徵收摺〉，《硃批財政類・田賦—地丁》，檔號 0007-007，乾隆七年四月二十四日；〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 169，頁 140b-141a，乾隆七年六月下甲辰。

70 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報徽縣應納屯糧請改徵折色緣由摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1133-040，乾隆十年八月二十日；〈甘肅巡撫黃廷桂奏爲屯糧輸納不便請照例改徵折價摺〉，《硃批財政類・田賦—地丁》，檔號 0010-034，乾隆十二年十月三日。

71 Pierre-Étiennein Will. “Management,” *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China,1650-1850*, p. 191.

72 〈護理甘肅巡撫印務徐杞奏報寧夏採買糧石摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1117-019，乾隆六年八月三十日。

73 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報酌動價銀買備糧石摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1117-033，乾隆六年十一月十一日。

74 黃廷桂的意見是：秋糧多在八月收穫九月上市，待至十月至十一月間又有新粟上市，這都是官府出手購糧的好時機（約西曆的 7 至 10 月正是全省糧價下降的時期，見附圖 1）。此外，必須防止

黃廷桂在獲得具有授權意味的硃批以後，即在乾隆七年提出新的買補計畫。附表 2 詳列各區域的買補規劃，此次共採買 344,100 石。除此之外，他也下令各州縣歷年平糶未買之銀，趕快趁此時買補，總計利用平糶銀購買了 177,000 石。總計該年共費 52 萬兩。對於這次大規模的買補行動，乾隆皇帝嘉許黃廷桂：「積貯爲民命所關，應如是料理者也」。[75]黃廷桂不但成功地使中央重新同意買補，其規模遠超過元展成所提出的 20 萬兩，更重要的是調整區域內的買補重心。

透過附表 2 可知買補的時空差異。比較乾隆元年以及乾隆七年的買補計畫，可以發現如下的轉變：（1）乾隆七年屬河東的慶陽府因爲當年買補僅限於寧州，故數字偏低，其餘各州縣增長幅度平均在 1.3 倍；（2）實際買補數字最多的是在涼州與寧夏二府，增長近 5-6 倍之多，寧夏、涼州屬於河西之地，他們都是距離河東最近的府，大量增加這兩府的倉儲量，無疑是把豐盈倉儲的界線從河東往西推移；（3）在擴大買補的政策下，河東增加的倍數並不顯著，河西卻多出近四倍的成長。此說明河東的買補只是循舊例採買，而河西的買補則是要爲了快速充實倉儲量（附圖 5）。至此，買補的主力也由河東轉向河西，甚至將部份河東倉儲充裕的買補資金挹注河西及極西之地。

由於甘肅東西市場空間的特色以及經營策略，官府於當地採買商人西運的米糧。但這些西運的米糧售價較高，官府必須準備充足且超出預期的資金才能在當地買到足數的糧石。乾隆七年，黃廷桂轉移省內河東地區積儲充足的州縣平糶盈餘，使其彈性地轉向口外採買。從附表 3 可知，秦、階二州在乾隆七年時的糧石收支基本上已有 3 萬石儲量，倉儲存量逐漸提升，因此平糶之銀也就積存甚多，總計留有 31,423 兩，價格平穩之際可以採買將近 3 萬石糧。[76]若以

官員怠惰錯失低價時機，或者以攤派的方式分給里民造成民累。參見〈甘肅巡撫黃廷桂奏報酌定邊地採買糧石章程緣由摺〉，《硃批財政類‧倉儲》，檔號 1117-038，乾隆六年十一月二十八日。

75 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報採買糧石數目摺〉，《硃批財政類‧倉儲》，檔號 1120-020，乾隆七年九月二十六日。

76 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報將秦州等地存平糶價銀分發西寧等屬採買糧石摺〉，《硃批財政類‧倉儲》，檔號 1120-021，乾隆七年九月二十六日。硃批爲：「好，應如是者。」

乾隆元年口外採買 5.2 萬餘石的數字來算，3.1 萬兩的挹注或許不能全數補足口外需糧，但至少能夠在固定的經費中，增加額度來應付當地高昂的糧價。

同年十月，黃廷桂提出更爲大膽的意見，試圖讓買補更符合市場供需。他說：「伏思積貯最要，今既穀多價賤，自當不拘原數廣買，俟價昂即停止」。乾隆皇帝也對此表達了認同：「所見甚是，嘉慰覽之」。[77]這份奏摺的意思其實是要讓皇帝同意：地方有權依照市場的狀況，在買補時可適時超出成例的規範。

乾隆皇帝與戶部都曾假設大規模買補會造成糧價上升，但糧價變動牽涉之因相當廣泛，作物豐歉、外部流入甘肅的糧食量都可能影響甘肅的糧價。乾隆皇帝與戶部所預想的買補弊病，是否已經在甘肅市場上產生作用並不容易斷定；但從糧價變化與收糧數及每年的儲量數作對比，似乎能夠產生另一番看法。附圖 4 中將蒐集到的倉儲相關數據與糧價數字相比，可以發現當糧價下降時，收糧入倉的數量以及當年總倉儲量都隨之上升；糧價上升則糧數隨之下降。這或許不能說明皇帝與戶部看法的正確性，但卻可以佐證黃廷桂確如其言，是趁低價進行買補。由此可證，無論是向中央申請部撥銀兩，或者調整糴買資金往西部流動，他都是爲了讓買補擁有足夠的資金，以便在市場低價訊息出現時做出買補的反應。

四、替代政策與維護原額

黃廷桂爭取恢復大規模買補後，進一步要思考的問題是如何維持中央對於買補的支持。當時最少有兩種政策的力量可能會終止中央的支持：其一、戶部一直將各省居高不下的糧價問題歸咎於高額倉儲量與大規模的買補，因此時時提出以本地捐監作爲替代買補的方案；其二、當倉儲收糧數額逐漸提升，接近滿額時，糧食進倉的政策也將停止。乾隆八年（1743）、十年（1745），甘肅倉糧逐漸逼近滿額（附表 1），戶部也趁此時提出替代買補的方案。這段期間的討論圍繞在如何維持有利於地方的政策，成爲往後倉儲經營的主軸。

77　〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 177，頁 287b，乾隆七年十月下乙卯。

（一）替代與限制買補

乾隆皇帝雖然支持黃廷桂的計畫，但他也收到相關市場變化的奏報，並懷疑各省糧價上漲的共通原因是來自於官府的買補。戶部在此脈絡下經常提出替代買補的方案，其中之一就是推廣本省捐監。[78]

乾隆八年，戶部見甘肅省糧價平減，有意提升甘肅省內商民捐監的意願，進而替代買補。戶部以充實「邊儲」爲由，提議降低捐監穀數，以刺激本地商民響應。但黃廷桂認爲在糧價平減時降低捐監門檻，若將來糧價上升，制度又要面臨不適用的困境。有趣的是，在討論捐監標準的同時，黃廷桂要求乾隆皇帝下令，暫時禁止一切甘肅省民往上下兩江及戶部報捐銀兩。[79]黃廷桂指出往戶部捐銀比在本地捐糧容易，才是使地方捐監稀少的主因。從討論中可知悉，雙方雖然針對的實質問題是買補，但卻在「邊儲」、調整捐監制度以及嚴禁甘肅商民往他處報捐銀兩等問題上發揮。戶部之所以沒有討論核心的買補問題，很可能考慮乾隆皇帝曾經授權甘肅巡撫買補的正當性。而黃廷桂批評戶部設計制度草率以及政策互相矛盾之處，也爲之後強調買補的獨特性埋下伏筆。然而，乾隆皇帝面臨的全國狀況，比黃廷桂治理的甘肅要複雜得多，特別是各地糧價居高不下的消息，讓乾隆皇帝下令禁止到外省採買與捐監收米，來回應糧價波動的時弊。同年六月，黃廷桂接到上諭後照例回奏，強調甘肅的買補並不會干擾外省糧食市場。更重要的是，他不忘提醒乾隆皇帝地方停捐之後，甘肅倉儲「舍採買而外，再無辦理之法」。乾隆皇帝硃批爲：「好。妥協爲之」。[80]很顯然，乾隆皇帝仍覺得甘肅買補之議是可行的。

78　乾隆皇帝認爲「糴買太多，市價日昂」，所以要求各省減少採買，卻造成許多省分不願意採買，甚至荒廢常平倉。因此乾隆九年起，要求督撫何時應停應買，都必須加以規劃。很顯然，皇帝是認爲買補會造成市場波動。清高宗敕撰，乾隆朝《大清會典則例》，卷 40，〈積貯〉，頁 23a-24a；R. Bin Wong, “The Grand Structure, 1736-1780” in *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650-1850* , p 49.

79　〈甘肅巡撫黃廷桂奏爲糧價平賤請收捐穀摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1124-003，乾隆八年四月三日。

80　〈甘肅巡撫黃廷桂奏報甘省糧價平減正宜採買以備需用摺〉，《硃批財政類・倉儲》，檔號 1126-005，乾隆八年六月二十八日；〈著各省將採買補倉及納穀捐監一概暫停事上諭〉，收入呂小鮮，〈乾隆三年至三十一年納穀捐監史料（上）〉，頁 15。

乾隆八年至十年之間，乾隆皇帝開始反省諸多政策的實質效果並試圖彌補缺失，但卻因此使得施行政策的環境更爲複雜。捐監收穀的政策先於八年停止，後又於九年下令復行，且爲吸引商民在地捐監而降低捐穀額數，並停止戶部捐銀之例。但實際執行的結果，本地捐監即使降低門檻仍是寥寥無幾。在新政策下，戶部失去捐銀的收入，因此更希望以捐監替代買補，以節省每年撥去各省的買補銀。地方官員面對響應捐監人數稀少的狀況，又難獲得戶部買補銀的狀況下，提出部份捐穀以備乏食、部份捐銀供給公用的建議。雖然此議未行，但捐監的目的已經逐漸失去積穀備荒的色彩。乾隆十年時政策再次轉變，又恢復地方捐糧、戶部捐銀之例，但因該年增兵川西以及普免天下錢糧，造成財政支出與收入的不平衡，加強戶部以捐監替代買補的正當性，[81]但對地方而言，官員必須同時處理資金緊縮，以及難起作用的本地捐監。

在此潮流中，黃廷桂原本可以藉由皇上贊同買補的硃批保持甘肅的特殊性。但從附表 1 中可見乾隆八年至十年間倉儲收支皆有盈餘，在乾隆十年底倉穀存量爲 325 萬石，幾乎要越過滿額的界線。而且，因爲積儲過多，開始出現「霉變糧」的現象。[82]爲了平衡倉糧的收支，乾隆十一年底（1746），黃廷桂主動修正買補計畫，提出「彈性買補」的原則，[83]即維持買補又能自主決定購買數量，但這卻讓戶部有機會再次要求甘肅行捐監之法。戶部提出的方案仍強調降低捐監門檻，但其他省分施行的結果已經證實並不能達到吸引商民的效果。黃廷桂再次拒絕此方案，並提重開外省捐監的要求。[84]黃廷桂的意見雖未獲准，但卻可以反映出當中央不支持買補以後，甘肅仍一直尋找替代的財源來滿足倉儲，但省內捐監效果甚差，一如元展成時的作爲，黃廷桂把希望放在外省捐監之上。

---

81 Helen Dunstan, *State or Merchant?: Political Economy and Political Process in 1740s China*, pp. 275-292；中國第一歷史檔案館編，《乾隆朝上諭檔》（北京：檔案出版社，1991），冊 2，頁 58，乾隆十年八月二十八日上諭。

82 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報本年通省民數穀數摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1134-040，乾隆十年十二月二十四日。

83 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報酌量採買穀石情形摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1136-030，乾隆十一年九月十八日。

84 〈甘肅巡撫黃廷桂奏請變通捐監事例緣由摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1137-031，乾隆十一年十二月二十一日。

清王朝接下來面臨的情況，使黃廷桂更難恢復買補銀兩。乾隆十二年初（1747）至乾隆十三年底（1748）金川之役期間，調派大軍使軍糧需求增高，[85]中央難有餘力撥銀。且乾隆皇帝也偏向認定買補造成全國糧價居高不下，使得戶部提議替代買補的政策越來越受重視。此時，甘肅倉儲在這段時間裡雖然入少支多，積穀總數下降 46 萬石（附表 1，十二年初與十三年底的差距）。但從乾隆十三年的倉糧收支數字看來，中央可能認爲甘肅並不需要大規模買補，且年底結餘似乎仍能應付一切急需。[86]因此，黃廷桂試著再次運用回覆部議、覆奏的機會爭取撥銀買補，但都無法獲得乾隆皇帝的支持。

（二）維護額數

乾隆十一年黃廷桂提出的「彈性買補」策略，無形中又變成新的成案，使中央有機會拒絕批准大規模買補。乾隆十三年初，黃廷桂設法讓乾隆皇帝感到買補的重要性。他利用討論陝西商人囤積糧食與糧價高漲的問題時，再次提出買補的建議。他說：

> 邊疆積貯最關緊要，甘省西北一帶，三面臨邊，東南雖連川陝，而山路崎嶇，不通水徑，外省商販裹足不前。是以偶遇荒歉，難資鄰壤接濟，而連值有收，則本地之糧亦苦於無地出售，若非官為採買，則糧多過賤，民間一切需用，每糧一石易銀無幾。必至日用艱難，公私交困，雖熟猶荒，故有熟荒之慮。是豐年價賤多買，以備邊儲；歉歲價貴出糶，以濟民食。市價之貴賤，正需藉採買以為權衡。[87]

---

85 〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，卷 329，頁 455a-b，乾隆十三年十一月下甲戌。

86 當年買補爲 11 萬石，占總收糧 18%，比黃廷桂任內平均買補占 47%爲低。總收入爲 62 萬石，支出高達 84 萬石，不足 22 萬石，但年底結餘 273 萬石，仍接近滿額的存量。參見〈甘肅巡撫黃廷桂奏報遵旨詳議採買倉糧緣由摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1140-028，乾隆十二年九月七日；另見附表 1。

87 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報甘省米價情形摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1142-044，乾隆十三年四月二十四日。

這則史料過去被當作北方倉儲的共性來解讀，認爲北方省分的官員都同意要保持住不太高卻又與百姓性命攸關的倉儲量，使市場得以運作，[88]但這段話卻無法再次打動乾隆皇帝。黃廷桂只能再以軍事的理由提出新的買補計畫，他聲稱：「甘省司庫一切存款，自乾隆十一年撥充兵餉，已經動支無遺。年來一切支銷，復經那奏支發殆盡，本年採買糧價不特無項可動，亦且無項可借」，故請求部撥 20 萬兩買補。[89]如果獲得同意，那麼將可提升幾年來持續下降的買補數額，以及逐漸減少的倉糧，並恢復 20 萬兩的買補規模。但戶部仍認爲應該把從前借欠的倉穀還清，而不是繼續投入採買。乾隆皇帝亦表示認同戶部的建議。[90]很顯然，戶部無法說服甘肅巡撫以捐監取代買補，但仍思他法替代買補。

乾隆十三年，黃廷桂提出的買補計畫失敗後，緊接而來的是戶部尚書蔣溥（1708-1761）關於倉儲減額的建議。就當時的情況來看，糧食價格的波動似乎沒有稍減的趨勢，且第一次金川之役並未如乾隆皇帝預期中的順利，因此整個帝國陷入軍費支出以及市場波動的雙重衝擊。但複雜之處就在於戰爭因素再次出現，中央對於甘肅備糧一事也就不能等閒視之。

不僅是皇帝，黃廷桂也必須考量更爲廣泛的戰爭壓力才能制定倉儲的政策。因此，黃廷桂也配合時事，檯面上順從戶部的建議，思考本省減額的可能性。他分析河西甘、涼、西、肅、寧夏五府屬與河東蘭、鞏、平、慶、泰、階六府屬的駐兵情況來說明存糧的現狀與重要性。同時黃廷桂也提出全省 6 州、8 廳、47 縣中有 27 州縣的倉儲狀況長期以來都是收入大於支出，約計可以稍減 54 萬石的存量，但是黃廷桂也把過去不在額定數字中的口外邊衛 5 萬石納入倉儲額數之中。[91]這通奏摺看起來像犧牲少部份州縣的儲量換取多數州縣保持原有

88 鄧海倫，〈乾隆十三年再檢討——常平倉政策改革與國家利益權衡〉，《清史研究》，2007 年第 2 期，頁 5。

89 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報乘時採買以實倉儲摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1144-005，乾隆十三年閏七月六日。

90 〈戶部奏摺〉，《內閣大庫》，檔號 020596-001，乾隆十三年八月三日。

91 〈甘肅巡撫黃廷桂奏報酌議倉存糧石數目摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1145-011，乾隆十三年十月二十四日。

的高額存量；[92]但若仔細比較數字的關係，可以發現黃廷桂迂迴地表達大部份州縣無法施行減額的政策。但他也要預留空間，如中央強行減額，依此規劃全省只能減去 49 萬石，減去後倉儲尚有 279 萬石的原額，這個數字與乾隆十三年的結餘相當接近（附表 1）。數字的相似可能並非巧合，也許可以視爲黃廷桂對於倉儲儲糧的底線。

該年年底，黃廷桂調往督理兩江，在他離開前 328 萬石的高額倉儲額雖然沒有受到裁減，但卻無法突破限制買補的僵局，乾隆二十年以前幾乎不再有大規模的買補。可見在倉儲滿額的條件下，不見得能夠讓中央再次支持買補的政策。於是地方官開始思考，維持高額數的同時，如何用各種方法令倉糧出現缺額。

（三）填不滿的倉額

乾隆十三年是甘肅倉儲經營關鍵的一年，許多省分都實行倉儲減額的政策，[93]甘肅保住 328 萬石的數字，且該年以後倉糧儲量又有贏剩，逐漸往設定額數逼近。乾隆十五年（1750）初，倉穀總數爲 283 萬石，尚缺 45 萬即能達到足額（附表 1），戶部又嘗試提倡以省內捐監取代買補的建議。時任甘肅巡撫的鄂昌（?-1755）與前任巡撫相同，提出反對的意見。

鄂昌指出本地捐監的數量相當稀少，他提出一份自乾隆十年以來的粗略統計，說明省內捐監每年不過 20-50 人，大約收糧 2160-5400 石。比較附表 2 中不同年份、地區的買補量，這個數額並不算多。顎昌也提到目前民欠奉有緩徵的皇命，亦難收回補足缺額。因此，顎昌在本地捐監無效，且難以徵收民欠，又無法進行大規模買補的三重條件下，再提出重開外省捐監的建議。[94]

鄂昌或許假定乾隆皇帝不會再開外省捐監，因而在否決外省捐監後可能會順勢轉向支持買補。然而這一次討論中，乾隆皇帝贊同顎昌的意見，重新開放外省捐監，只是增加附帶條件爲「待捐滿即停」，亦使外省捐監成爲臨時性的

---

92 Helen Dunstan, *State or Merchant?: Political Economy and Political Process in 1740s China*, p. 401.

93 全漢昇，〈乾隆十三年的米貴問題〉，《慶祝李濟先生七十歲論文集》，上冊，頁 333-352。

94 〈甘肅巡撫鄂昌奏請仍准外省商人在甘省捐輸本色摺〉，《硃批財政類．捐輸（財政）》，檔號 621-018，乾隆十五年六月十六日。

政策。十五年底，外省捐監已補足 45 萬石的缺額。但新任巡撫楊應琚（?-1767）卻提出甘肅倉儲有京斗、倉斗轉換的問題，以延續外省捐監的時效。他奏報乾隆十五年底外省捐監雖已補滿倉糧，但是乾隆十一年時曾變更甘肅的度量衡，將京斗改爲地方慣用的倉斗，以至於現在帳面上看到倉儲量是京斗 328 萬石，換算成倉斗實際上只有 229.6 萬石，尙缺 98.4 萬石。所以楊應琚請求展延外省捐監的時程，待將近百萬石的缺額補滿後，再取消外省捐監。[95]

過去學者在研究倉儲問題時，已經注意到西北地區使用京斗與倉斗的問題，[96]但是楊應琚提出此問題的時機卻不像是在解決度量衡差異，而是延續臨時性的外省捐監政策。値得注意的是，此時楊應琚不再向乾隆皇帝提出買補的要求；主要的原因不僅是幾年下來連續被中央拒絕的成案牢不可破，更可能有官員細心盤算的結果。官員意識到繼續提出買補的要求，很可能又要隨著額滿而停止，將來倉儲購糧又會陷入另一次僵局，還不如製造倉儲缺額，讓皇帝無法取消臨時性的外省捐監。甘肅的歷史經驗中，外省捐監平均一年可以獲得 25 萬石，與買補的作用不相上下，且能讓戶部停止推動無效的政策，干擾地方倉儲的運作。乾隆十七年（1752），調升兩江總督的黃廷桂回任陝甘總督，他也運用同一個邏輯來延續外省捐監，該年他奏請以甘肅倉儲賑濟陝西的災荒即相當耐人尋味。他計劃從甘省平涼、慶陽、秦州等地調動過剩的積儲協濟陝西，至於甘肅省所出現的倉儲缺額就由外省捐監持續補充。乾隆皇帝的硃批是：「好，知道了」。[97]黃廷桂的建議其實有雙重的涵義：過去黃廷桂任甘肅巡撫，因此他

95 京斗與倉斗的換算比是一石京斗換倉斗七斗。〈甘肅巡撫楊應琚奏請准在甘別省商賈子弟報捐常平缺額穀摺〉，國立故宮博物院編，《宮中檔乾隆朝奏摺》（臺北：國立故宮博物院，1982），檔號 403000759，乾隆十六年十一月十四日。亦見國立故宮博物院編，《宮中檔乾隆朝奏摺》（臺北：國立故宮博物院，1982），第 1 輯，頁 899。

96 Peter C. Perdue, “The Qing State and the Gansu Grain Market, 1739-1864,” p. 105. Pierre-Étiennein Will. “Statistical Difficulities and Accounting Methods” in *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650-1850*, pp. 236-238. Helen Dunstan, *State or Merchant?: Political Economy and Political Process in 1740s China*, p. 368.

97 〈陝甘總督黃廷桂奏請酌撥甘省積貯協濟陝省賑災摺〉，國立故宮博物院編，《宮中檔乾隆朝奏摺》，檔號 403002366，乾隆十七年八月二十八日。亦見國立故宮博物院編，《宮中檔乾隆朝奏摺》，第 3 輯，頁 707。

對倉儲運作僅限於一省，如今他身爲陝甘總督，調度二省資源以濟民食成爲他的職責。協濟鄰省互通有無可以達到穩定陝西糧價的預期效果，這符合乾隆皇帝一直以來對市場的期待。另一方面，藉由鄰省災歉，消耗掉本省高額的倉糧，並以此維持本省糧儲的缺額，致使原本只是臨時性的外省捐監政策得以延續。這也形成一個弔詭的現象，倉儲缺額原本是倉儲經營不善的指標，但如今卻成爲保住有利政策的方法。

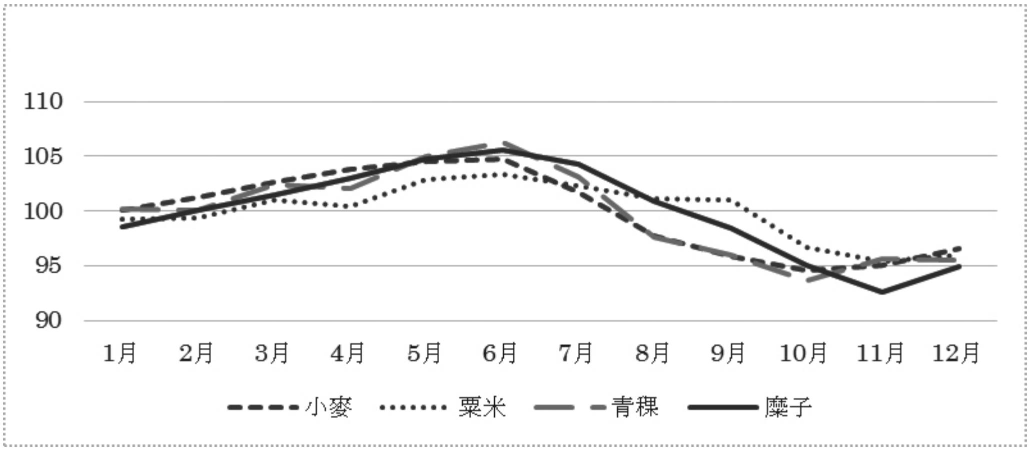
結　論

甘肅的倉儲研究中存在一個潛在的議題，那就是「軍事影響」。乾隆二十年以前雖然對西陲暫時休兵，但軍事的需求並沒有因此消失，當地的駐兵、突發的戰事以及等待時機殲滅敵人，都使地方官必須考量戰備的需要。只是在軍情緩和的條件下，乾隆皇帝想要排除軍事活動所遺留下來的負面影響。去除積弊的治國理念雖然無可厚非，但是刻意排除「軍事影響」的後果，無疑使甘肅官員必須以其他理由來包裝施政的動機。因此，官員表面上談的是市場機制的買補政策，實際上的作爲仍是以軍事備糧爲優先考量。甘肅倉儲的例子，或許就是清王朝行政的縮影，官員所面臨的實際狀況往往與皇帝心中的想法相差甚鉅，如何滿足皇帝，又能夠對地方有益，成爲當地官員的考驗。也因此，甘肅倉儲經營中「有治人，無治法」的理念，也同樣在其他事務中出現。

同一制度下，因「人」而異的政策調整，雖使其施行效果獨具個性。但對於皇帝而言，制度與政策是要有普世價值，才能適用於整體國家。故而，位居一隅的甘肅，儲備糧食雖有小成，卻也必須回應糧價升高以及各種質疑買補的議論。然而，地方官很難指陳中央一體的政策不適用於個別區域，也很難證明個別區域的施行效果可以遍行全國。在此種氣氛下，地方官除了極力否認皇帝對某種現象的質疑外，還要加強「有治人」的理念，以便獲得皇恩，使其成爲新政策中的例外。甘肅倉儲獲得大規模買補的支持、保持高數額儲糧以及開放外省捐監，地方官的奏報或多或少顯示上述的思辯過程。

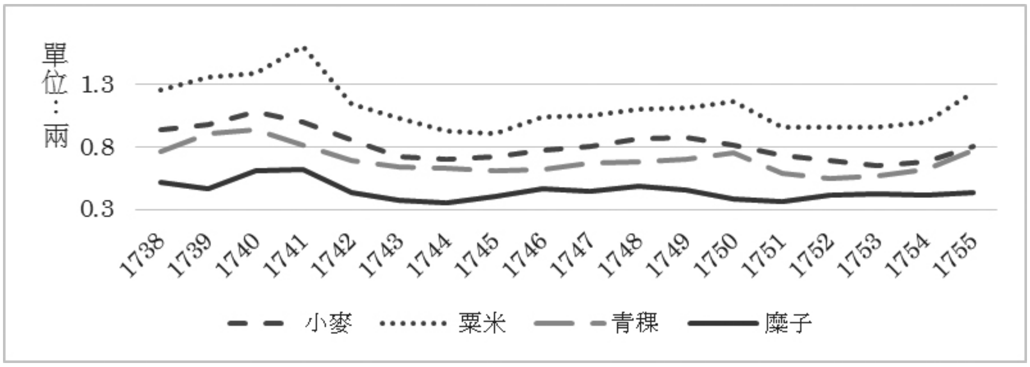
甘肅官員所面臨的複雜環境，使他們討論倉政時往往帶有其他目的。但讀者若非比對前後奏摺的關聯性，以及對相關制度進行考察，其實很難從單一文件體會官員的用心。這個現象的成因可能與訊息溝通媒介——奏摺、題本——有關，這些官方的文書相當制式，討論的事情也有明顯的主題，甚至論事的依據也來自於制度、法律與實務經驗。然而，也就是因為固定的論事方式，造成官員必須將特殊的意見轉換成制式的模樣呈現。如何把紛雜的地方事務凝聚到倉儲的議題裡，就必須看官員書寫題、奏時的奏事技巧。依本文所見，奏事技巧能否發揮作用，最終仍在於能否使皇帝接受制式的說詞，以便順水推舟，讓隱藏的政策付諸實行；或者減少政策的可行選項，引導皇帝選擇官員預想的結果。由奏事技巧的效果便可以理解，官員何以能夠用既定制度去適應動態的社會現實。只是當奏事技巧發揮到極致，制度也就失去規範的能力，誠如乾隆十五年以後外省捐監意外地獲得皇帝的支持，官員自此不再恢復對甘肅有益的買補政策，同時違背充實倉儲的精神，以維持一定數額的缺糧，延續臨時性的外省捐監。這樣的邏輯或許預告王朝的某些發展線索，當甘肅成為前線的銅牆鐵壁時，也同時蟄伏著腐敗的因子，這是乾隆初期君臣處理倉儲問題始料未及的結果。

附圖 1　甘肅全省糧價季節波動指數(1738-1756)



資料來源：　中央研究院近代史研究所「清代糧價資料庫」。以移動平均趨勢剔除法製作。

附圖 2　1738-1756 年季節低價期間平均糧價趨勢

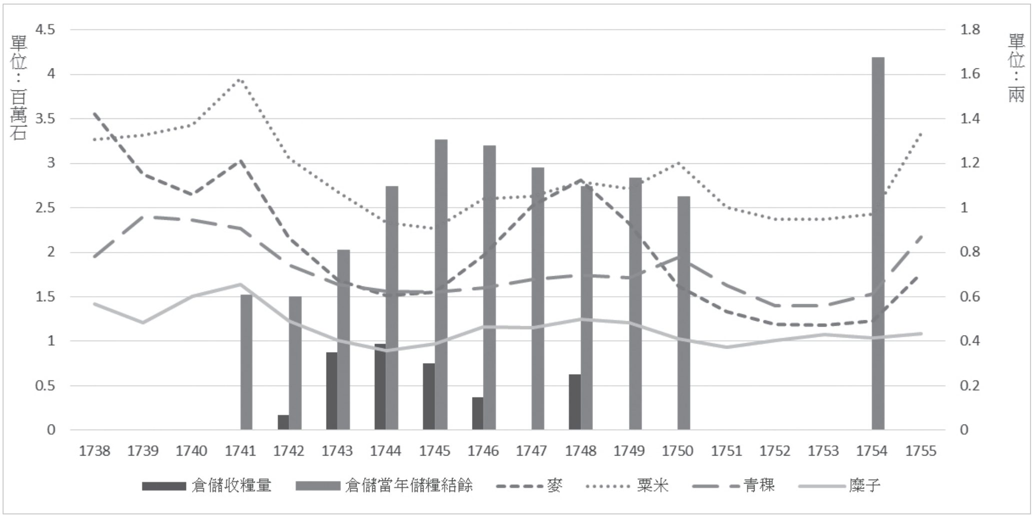


資料來源：　中央研究院近代史研究所「清代糧價資料庫」。根據附圖 1 季節波動指數所示，小麥、青稞低價以 7-10 月平均糧價計算；粟米、糜子以 7-11 月計算。

附圖 3　重劃之莊浪至河州運糧路線

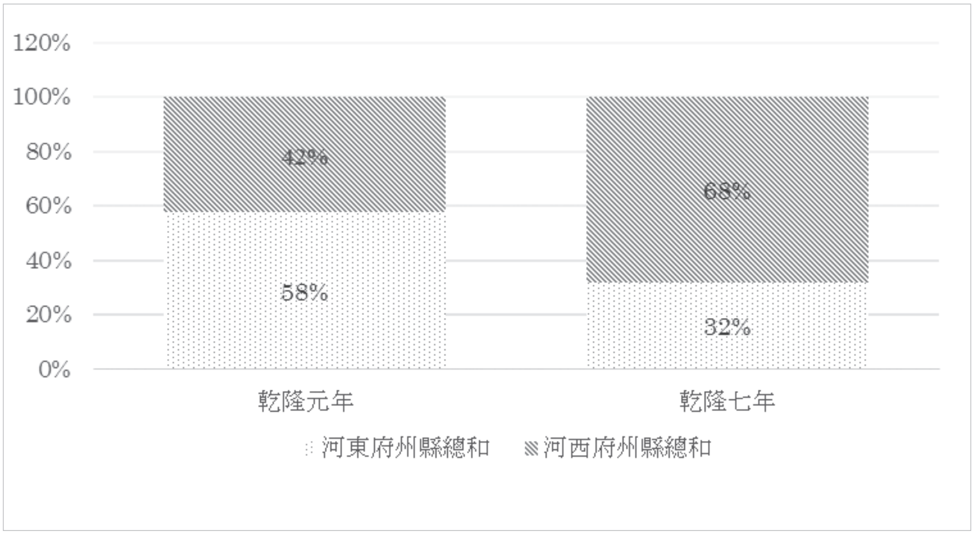
資料來源：　依照〔清〕上海商務印書館編繪，《大清帝國全圖・甘肅省》（上海：商務印書館，1905）爲底圖繪製。

附圖 4　1738-1756 年糧食年均價與倉儲量



資料來源： 根據附圖 2 與附表 1 製成。

附圖 5　乾隆元、七年河東、河西州縣買補比例變化



資料來源： 根據附表 2 製成。

附表 1　乾隆六年至十九年積儲穀數

單位：石

年代（乾隆）	原穀數	當年收入	本年支出	尚存穀數[1]
06	2641,325.98[2]			1,518,560.81
07	1,518,560.81	174,137.60	191,600.46	1,501,057.70
08	1,501,057.70	879,442.12	358,622.30	2,021,877.50
09	2,021,877.50	967,622.92	249,048.30	2,740,452.20
10	2,740,452.20	747,460.92	229,788.80	3,258,124.30
11	（3,258,124.30）	371,809.12	430,451.40	3,199,428.00
12	（3,199,428.00）			（2,950,350.57）
13	2,950,350.57	628,286.38	842,948.49[3]	2,735,688.46
14	（2,735,688.46）			2,835,574.00
15	（2,835,574.00）			2,627,629.00
16	（2,627,629.00）			
17				
18				
19				4,191,159.00

說　明：1. 今年尚存穀數即是來年原穀數，( ) 內數字皆由此原則推斷。

2. 包含元展成虛報穀數 1,122,765.17 石。

3. 黃廷桂特別強調該年支出包括：賑給、借糶、開耗、供支兵糧、給賞四民辦磨渠、兵口糧。

資料來源：

一、《硃批財政類．倉儲》

〈甘肅巡撫黃廷桂奏報上年甘肅民數穀數摺〉，檔號1119-028，乾隆七年七月二十六日；

〈甘肅巡撫黃廷桂奏報甘省上年民數穀數摺〉，檔號1122-025，乾隆八年一月二十一日；

〈甘肅巡撫黃廷桂奏報本年通省民數穀數摺〉，檔號1134-040，乾隆十年十二月二十四日；

〈署理甘肅巡撫瑚寶奏報本年甘省民數穀數摺〉，檔號1146-005，乾隆十三年十二月十七日；

〈陝甘總督尹繼善奏報遵旨查辦虧空庫項之安西道常鈞家產摺〉，檔號0715-056，乾隆十五年十月二十日；

〈甘肅巡撫鄂昌奏報本年甘省民數穀數摺〉，檔號1150-029，乾隆十五年十二月十八日；

二、《宮中檔乾隆朝奏摺》

〈甘肅巡撫楊應琚奏請准在甘別省商賈子弟報捐常平缺額穀摺〉，檔號403000759，乾隆十六年十一月十四日；

〈甘肅巡撫鄂樂舜奏報甘省未完虧空各案辦理情形摺〉，檔號403004467，乾隆十八年八月七日；

〈甘肅巡撫鄂昌奏報辦理西路軍需動支庫銀情形摺〉檔號403007406，乾隆十九年八月十四日；

〈甘肅巡撫鄂昌奏報甘省民數穀數摺〉，檔號403008317，乾隆十九年十二月十六日。

附表 2　乾隆元年與七年買補數量比較

區域	州縣	乾隆元年（石）	乾隆七年（石）	增加倍數
河東	蘭州府	30,000[1]	35,000	1.17
	平涼府	15,000	20,000	1.33
	慶陽府	9,000	3,500[2]	0.39
	鞏昌府	30,000	51,000	1.70
河東府州縣總和		84,000	109,500	1.30
河西	甘州府	10,000	15,000	1.50
	涼州府	12,000	73,000	6.08
	寧夏府	20,000	110,000	5.50
	西寧府 肅州	20,000	20,600 16,000	1.83
河西府州縣總和		62,000	234,600	3.78
河東、河西府州縣總和		146,000	344,100	
口外	安西廳、靖逆廳	52,000[3]	--	--

說　　明：1. 乾隆元年主要是指臨洮狄河衛的買補。
2. 僅買補寧州。
3. 分別是柳溝 15,000 石、靖逆 35,000 石、赤金 2,000 石；口外購糧依例不計算在當年買補額內。

資料來源：〈署理甘肅巡撫仍署川陝總督劉於義奏報甘肅各屬派買糧石情形摺〉,《宮中硃批奏摺．財政類．倉儲》，檔號1103-017，乾隆元年十月二十八日；〈甘肅巡撫黃廷桂奏報採買糧石數目摺〉，《宮中硃批奏摺．財政類》，檔號1120-020，乾隆七年九月二十六日。

附表 3　乾隆七年變更買補一覽表

州縣		額徵（石）	現貯糧（石）	未買平糶銀（兩）	備註
秦州	直隸泰州	10,300	110,000	42,00	僅年撥兵糧2,300石
	禮縣	2,900	44,000	8,400	每年支出僅出借窮民
	泰安縣	3,200	56,000	7,689	
	徽縣	1,900	35,000	7,092	
階州	成縣	2,700	30,000	8,242	
總計		21,000	275,000	31,423	

資料來源：〈甘肅巡撫黃廷桂奏報將秦州等地存平糶價銀分發西寧等屬採買糧石摺〉，《硃批財政類．倉儲》，檔號 1120-021，乾隆七年九月二十六日。

徵引書目

一、史料

《中央研究院歷史語言研究所現存清代內閣大庫原藏明清檔案》，臺北：中央研究院歷史語言研究所藏。

《宮中硃批奏摺・財政類》，北京：中國第一歷史檔案館發行微捲，1987。

「清代糧價資料庫」，臺北：中央研究院近代史研究所藏。

〔清〕上海商務印書館編繪，《大清帝國全圖》，上海：商務印書館，1905。

〔清〕于敏中等纂修，乾隆朝《欽定戶部則例》，香港：蝠池書院出版有限公司，2004。

〔清〕清世宗敕編，雍正朝《大清會典》，臺北：文海出版社，1994-1995。

〔清〕清高宗敕撰，（乾隆）《大清會典》，收入《景印文淵閣四庫全書》，臺北：臺灣商務印書館，1983。

〔清〕清高宗敕撰，乾隆朝《大清會典則例》，收入《景印文淵閣四庫全書》，臺北：臺灣商務印書館據國立故宮博物院藏本影印，1983。

〔清〕覺羅勒德洪等奉敕修，《大清高宗純皇帝實錄》，北京：中華書局，1986。

中國第一歷史檔案館編，《乾隆朝上諭檔》，北京：檔案出版社，1991。

中國第一歷史檔案館編，《乾隆朝懲辦貪污檔案選編》，北京：中華書局，1994。

國立故宮博物院編，《宮中檔乾隆朝奏摺》，臺北：國立故宮博物院，1982。

二、專著

中山大學歷史系編，《中山大學史學集刊》（第一輯），廣州：廣東人民出版社，1992。

王國斌（Wong, R. Bin）著，李伯重、連玲玲譯，《轉變的中國：歷史變遷與歐洲經驗的局限》，南京：江蘇人民出版社，1998。

伍　躍，《中國的捐納制度與社會》，南京：江蘇人民出版社，2013。

岸本美緒，《清代中国の物価と経済変動》，東京：研文出版，1997。

星斌夫，《中国社会福祉政策史の研究：清代の賑済を中心に》，東京：国書刊行会，1985。

高　翔，《康雍乾三帝統治思想研究》，北京：中國人民大學出版社，1995。

莊吉發，《清高宗十全武功研究》，臺北：國立故宮博物院，1982。

許大齡，《清代捐納制度》，臺北：文海出版社，1978。

郭成康，《18 世紀的中國與世界：政治卷》，瀋陽：遼海出版社，1999。

陳春聲，《市場機制與社會變遷：18 世紀廣東米價分析》，臺北：稻鄉出版社，2005。

陳　鋒，《清代財政政策與貨幣政策研究》，武漢：武漢大學出版社，2008。

曾小萍著，董建中譯，《州縣官的銀兩——十八世紀中國的合理化財政改革》，北京：中國人民出版社，2005。

鄭振滿，《鄉族與國家：多元視野中的閩臺傳統社會》，北京：三聯書店，2009。

賴福順，《乾隆重要戰爭之軍需研究》，臺北：國立故宮博物院，1984。

謝美娥，《清代臺灣米價研究》，臺北：稻鄉出版社，2008。

魏丕信（Pierre-Etienne Will）著，徐建青譯，《18 世紀中國的官僚制度與荒政》，南京：江蘇人民出版社，2006。

Dunstan, Helen. *State or Merchant?: Political Economy and Political Process in 1740s China.* Cambridge: Harvard University Asia Center, 2006.

Guy, R. Kent. *Qing Governors and Their Provinces: The Evolution of Territorial Administration in China, 1644-1796*. Seattle: University of Washington Press, c2010.

Hsiao, Kung-chuan. *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century.* Seattle : University of Washington Press, 1960.

Kuhn, Philip A. *Soulstealers: the Chinese Sorcery Scare of 1768.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990.

Perdue, Peter C. *China Marches West: the Qing Conquest of Central Eurasia.* Cambridge, Mass.; London, England: Belknap Press of Harvard University Press, 2005.

Will, Pierre-Etienne, & R. Bin Wong. *Nourish the People: The State Civilian Granary System in China, 1650-1850.* Ann Arbor: Center for Chinese Studies, University of Michigan, 1991.

Wu, Silas H. L. *Communication and Imperial Control in China: Evolution of the Palace Memorial System1693-1735.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

三、論文

呂小鮮，〈乾隆三年至三十一年納穀捐監史料（上）〉，《歷史檔案》，1991 年第 4 期，頁 3-17。

全漢昇，〈乾隆十三年的米貴問題〉，收入慶祝李濟先生七十歲論文集編輯委員會編，《慶祝李濟先生七十歲論文集》，上冊，臺北：清華學報社，1965，頁 333-352。

劉翠溶、費景漢，〈清代倉儲制度功能初探〉，《經濟論文》，卷 7 期 1，1979 年 3 月，頁 1-29。

鄧海倫（Helen Dunstan），〈乾隆十三年再檢討——常平倉政策改革與國家利益權衡〉，《清史研究》，2007 年第 2 期，頁 1-11。

Akcetin, Elif. “Corruption at the Frontier: The Gansu Fraud Scandal.” Ph. D. disseration, University of Washington, 2007.

Perdue, Peter C. “The Qing State and the Gansu Grain Market, 1739-1864.” In Thomas G. Rawski and Lillian M. Li, eds., *Chinese History in Economic Perspective.* Berkeley: University of California Press, 1992, pp. 100-125.

Eliminating Abuses:
The Grain Management System in Gansu, 1736-1755

Chi-ying Chang*

Abstract

Taking Gansu as an example, this article explores how local officials used unified policies to resolve the problems of implentation faced by localities and the court. In the early Qianlong period, the Gansu government had to face such conditions as the effects on local markets of decreases in military supplies, national grain policy changes that affected Gansu's grain storage system, and fierce debates among provincial and national officials that may have hurt local granary systems. These factors all led to abuses in Gansu. Local officials were able to eliminate such abuses in the granary system and convince the Emperor and Ministry of Revenue to give their official approval. However, Qianlong and the Ministry of Revenue sought a universal policy throughout the country, which threatened to obstruct the development of Gansu's granary system. In dealing with their problems local officials submitted to the national policy but also made every effort to seek the emperor's and the ministry's agreement to earlier policies. Although local officials solved the abuses under the unified national system, their short-term expedients became sources of corruption in the future.

Keywords: grain system, the early period of Qianlong, Gansu, grain purchasing

* Institute of History and Philology, Academia Sinica